



Brussel, 27.1.2014
COM(2014) 27 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de uitvoering van Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad betreffende de
bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door
middel van het strafrecht**

{SWD(2014) 27 final}

1. INLEIDING

Alle vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat zijn onverenigbaar met de waarden waarop de EU is gegrondvest. Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat de Unie ernaar moet streven een hoog niveau van veiligheid te waarborgen, door middel van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, racisme en vreemdelingenhaat¹.

Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht² (hierna "het kaderbesluit" genoemd) werd na zeven jaar onderhandelen op 28 november 2008 unaniem aangenomen. De complexiteit van de onderhandelingen was voornamelijk het gevolg van de uiteenlopende rechtssystemen en -tradities van de lidstaten wat de bescherming van het recht van vrijheid van meningsuiting en de beperkingen daarop betreft. Toch was de gemeenschappelijke basis groot genoeg om tot een voor de hele EU gemeenschappelijke strafrechtelijke benadering van racisme en vreemdelingenhaat te komen. Die moet ervoor zorgen dat identieke gedragingen in alle lidstaten strafbaar zijn en dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kunnen worden opgelegd aan natuurlijke personen en rechtspersonen die strafbare feiten van die aard hebben gepleegd of daarvoor aansprakelijk zijn.

De bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat moet in de context van de grondrechten worden geplaatst: het kaderbesluit is er gekomen om de rechten van individuen, groepen en de gemeenschap als geheel te beschermen door bijzonder ernstige vormen van racisme en vreemdelingenhaat te bestraffen, met inachtneming van de fundamentele rechten van vrijheid van meningsuiting en vereniging. Het kaderbesluit geeft zo gestalte aan het door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens benadrukte fundamentele belang alle vormen en uitingen van rassendiscriminatie te bestrijden. Het Hof stelde dat het in een democratische samenleving nodig kan zijn alle uitdrukkingsvormen die door onverdraagzaamheid ingegeven haat verspreiden, aanwakkeren, bevorderen of rechtvaardigen, te bestraffen of zelfs te voorkomen³. Het kaderbesluit moet worden toegepast in overeenstemming met de grondrechten, in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting en vereniging, zoals verankerd in het Handvest van de grondrechten.

Overeenkomstig artikel 10, lid 1, van Protocol nr. 36 bij de Verdragen heeft de Commissie vóór het eind van de overgangperiode die op 1 december 2014 afloopt, niet de bevoegdheid om uit hoofde van artikel 258 VWEU inbreukprocedures in te leiden met betrekking tot kaderbesluiten die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn aangenomen.

Het kaderbesluit vereist nu dat de Commissie een schriftelijk verslag opstelt waarin zij beoordeelt in hoeverre de lidstaten de bepalingen van deze wetgeving hebben uitgevoerd. Dit verslag is gebaseerd op door de lidstaten meegedeelde omzettingsmaatregelen (zie bijlage) en de technische informatie die de Commissie tijdens haar analyse bij de lidstaten heeft opgevraagd (waaronder nationale rechtspraak, voorbereidende werkzaamheden en richtsnoeren), evenals op de informatie die tijdens vijf bijeenkomsten van een groep

¹ Artikel 67, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

² PB L 328 van 6.12.2008, blz. 55.

³ Arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 23.9.1994 (*Jersild/Denemarken*) en 6.7.2006 (*Erbakan/Turkije*). Zie ook het arrest van 9.7.2013 (*Vona/Hongarije*) dat specifiek de vrijheid van vergadering en vereniging betreft.

regeringsdeskundigen is verzameld en een studie die in opdracht van de Commissie werd uitgevoerd⁴.

De lidstaten moesten vóór 28 november 2010 de tekst meedelen van de bepalingen waarmee zij hun verplichtingen uit hoofde van dit kaderbesluit in nationaal recht omzetten. Alle lidstaten hebben hun maatregelen om aan het kaderbesluit te voldoen, meegedeeld.

2. BELANGRIJKSTE ELEMENTEN VAN HET KADERBESLUIT

In het kaderbesluit is een gemeenschappelijke strafrechtelijke benadering van bepaalde vormen van racisme en vreemdelingenhaat vastgelegd, meer bepaald ten aanzien van twee typen strafbare feiten, welbekend als racistische en xenofobe haatuitingen en -misdrijven⁵.

Met betrekking tot haatuitingen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de volgende opzettelijke gedragingen jegens een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, strafbaar zijn:

- het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat, onder meer door het publiekelijk verspreiden of uitdelen van geschriften, afbeeldingen of ander materiaal;
- het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van
 - genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden zoals gedefinieerd in de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof; of
 - de in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal, gehecht aan het Verdrag van Londen van 8 april 1945, omschreven misdrijven, indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren.

Op grond van artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit kunnen de lidstaten ervoor kiezen *alleen* gedragingen te bestraffen (1) die van dien aard zijn dat zij de openbare orde dreigen te verstoren of (2) die bedreigend, kwetsend of beledigend zijn. Op grond van artikel 1, lid 4, kan elke lidstaat bepalen dat hij het ontkennen of verregaand bagatelliseren van de bovenvermelde misdrijven *alleen* strafbaar stelt indien dat gedrag het voorwerp is van een eindbeslissing van een nationaal gerecht van die lidstaat en/of van een internationaal gerecht, dan wel een eindbeslissing van uitsluitend een internationaal gerecht. Voor het vergoelijken van de bovenvermelde misdrijven is niet in deze mogelijkheid voorzien.

Met betrekking tot haatuitingen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat racistische en xenofobe motieven als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd, dan wel dat die motieven door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij de bepaling van de strafmaat.

⁴ Studie over het juridisch kader dat in de EU-lidstaten van toepassing is op haatuitingen en -misdrijven met racistische of xenofobe motieven (JUST/2011/EVAL/FW/0146/A4).

⁵ Deze termen worden evenwel niet gebruikt in het kaderbesluit.

3. OMZETTING DOOR DE LIDSTATEN

3.1. Racistische en xenofobe haatuitingen (artikel 1)

3.1.1. Publiekelijk aanzetten tot geweld of haat

De strafwetboeken van de meeste lidstaten bevatten bepalingen met betrekking tot gedrag dat onder "aanzetten tot geweld of haat" valt. De gebruikte terminologie (bv. "provoceren", "aanwakkeren", "verspreiden", "promoten", "opwekken" en "aanmoedigen") en de toegepaste criteria variëren evenwel. DK, FI en SE beschikken niet over specifieke bepalingen met betrekking tot het aanzetten en doen een beroep op bepalingen die bedreigend, beledigend, grof, lasterlijk of minachtend taalgebruik ingegeven door ras, huidskleur, godsdienst of overtuiging dan wel nationale of etnische afkomst, strafbaar stellen.

De meeste lidstaten verwijzen specifiek naar zowel geweld als haat (BE, BG, DE, EE, ES, EL, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT, SI en SK). Voor de doeltreffendheid van dit instrument is het belangrijk dat het publiekelijk aanzetten tot zowel geweld als haat strafbaar wordt gesteld. EE, EL en PT verwijzen naar de beide termen. In EE moet er sprake zijn van een gevaar voor het leven, de gezondheid en het eigendom van de persoon. EL stelt het aanzetten *tot handelingen of daden die waarschijnlijk tot haat of geweld leiden* strafbaar en PT vereist een extra organisatorisch element van de vermeende daders. Geen van deze elementen ligt in het kaderbesluit vervat. De wetgeving van CZ, IE, HU, PL, RO en UK bevat enkel een expliciete verwijzing naar haat. Volgens IE en UK valt het concept geweld effectief onder de term "haat", volgens CZ is dat slechts in bepaalde omstandigheden zo en volgens HU valt dat concept eronder via de nationale rechtspraak.

Volgens het kaderbesluit kunnen slachtoffers van het aanzetten een groep personen of een lid van een dergelijke groep zijn. Twaalf lidstaten (BE, DE, EL, FR, HR, CY, LT, LU, MT, AT, PT en SK) vermelden overeenkomstig het kaderbesluit expliciet groepen en individuele leden; in NL is het aanzetten tot haat gericht *tegen personen*, terwijl het aanzetten tot geweld gericht is tegen *een persoon*. Acht lidstaten (CZ, DK, IE, ES, HU, RO, FI en SE) verwijzen enkel expliciet naar een groep personen. Zeven lidstaten verwijzen niet expliciet naar groepen of individuen. Volgens BG, LV, PL en SI bestrijken dergelijke strafbare feiten zowel handelingen tegen groepen als tegen individuen; EE, IT en UK hebben geen nauwkeurige informatie verstrekt. In EE in het aanzetten strafbaar wanneer het gevaar veroorzaakt voor een persoon.

Het kaderbesluit is van toepassing zodra de slachtoffers van het aanzetten op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst worden gedefinieerd. Niet alle lidstaten hebben de lijst discriminatiegronden omgezet, maar de doelstelling lijkt over het algemeen te zijn verwezenlijkt. BE, HR, CY en SK vermelden expliciet alle gronden, ook LU lijkt dat te doen, door familiale status gelijk te stellen met "afstamming". DK, IE, AT, PT, SE en UK vermelden alle gronden met uitzondering van afstamming, terwijl BG, DE, ES, FR, IT, LV en HU geen verwijzingen naar huidskleur en afstamming hebben opgenomen. MT en SI verwijzen niet naar afstamming en nationale herkomst en LT vermeldt huidskleur en etnische afkomst niet. CZ, EL, NL, PL en RO hebben geen verwijzing naar huidskleur, afstamming of nationale herkomst opgenomen. EE, FR, SI en FI beschouwen de term "herkomst" als identiek aan de term "afstamming", zoals RO dat ook doet voor de term "etnische afkomst". In het geval van BG en LT lijkt de term "nationaliteit" niet de ruimere betekenis van de term "nationale herkomst" weer te geven.

3.1.2. *Het publiekelijk verspreiden of uitdelen van geschriften en afbeeldingen die of ander materiaal dat tot geweld of haat aanzet*

Het kaderbesluit bepaalt dat het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat door het publiekelijk verspreiden of uitdelen van geschriften, afbeeldingen of ander materiaal ook strafbaar wordt gesteld, hetgeen aangeeft dat niet alleen mondelinge communicatie moet worden bestreken. De meeste lidstaten vermelden, zoals vereist, de specifieke verspreidingsmiddelen in de bepalingen over het strafbare feit zelf (BE, BG, DE, EL, IE, FR, HR, CY, LT, LU, MT, NL, PL, PT en UK). Andere lidstaten (CZ, HU en SK) verwijzen echter naar algemene interpretatievoorschriften van het strafwetboek, officiële verslagen (FI) of voorbereidende werkzaamheden (SE) op dit gebied. LV verwijst naar rechtspraak waarin online communicatie wordt bestraft. ES gebruikt de uitdrukking *verspreidt aanstootgevende informatie* en IT gebruikt de woorden *verspreidt ideeën*. EE, AT en SI bepalen enkel dat de handeling publiekelijk moet zijn verricht, terwijl DK bepaalt dat de handeling publiekelijk moet zijn verricht dan wel met verdere verspreiding als doel.

3.1.3. *Het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden*

Het kaderbesluit bepaalt dat de lidstaten het publiekelijk vergoelijken, ontkennen en verregaand bagatelliseren van de in de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof genoemde misdaden (genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden) jegens een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, strafbaar moeten stellen, wanneer de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren.

Deze bepaling kan worden omgezet zonder expliciete verwijzing naar het Statuut van het Internationaal Strafhof als de definities van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden in de nationale wetgeving overeenstemmen met die van het Statuut. Acht lidstaten (BG, HR, CY, LU, LT, MT, SI en SK) stellen de drie typen gedragingen (het publiekelijk vergoelijken, ontkennen en verregaand bagatelliseren) strafbaar. CY, LU, MT, SI en SK verwijzen expliciet naar de voornoemde artikelen van het Statuut, of nemen die zo goed als over. SK bepaalt dat het gedrag lasterlijk moet zijn of een bedreiging moet vormen voor de groep of het individu.

Zeven lidstaten verwijzen niet expliciet naar de drie typen gedragingen. ES, FR, IT en PL verwijzen enkel naar het vergoelijken, PT verwijst enkel naar het ontkennen en LV en RO verwijzen enkel naar het vergoelijken of het ontkennen (RO stelt het *minimaliseren* enkel strafbaar als dat plaatsvindt door het uitdelen van materiaal). LV en PT verwijzen naar alle internationale misdaden, RO verwijst naar genocide en misdaden tegen de menselijkheid en ES en IT verwijzen enkel naar genocide.

Met betrekking tot de vereiste dat de gedraging geweld of haat moet dreigen aan te wakkeren, vereisen FR, IT, LV, LU en RO niet dat de gedraging van dien aard moet zijn dat zij geweld of haat dreigt aan te wakkeren. In BG, ES, PT en SI moet er sprake zijn van meer dan alleen waarschijnlijke aanzetting.

Dertien lidstaten (BE, CZ, DK, DE, EE, EL, IE, HU, NL, AT, FI, SE en UK) beschikken niet over strafrechtelijke bepalingen met betrekking tot dit gedrag. DE en NL stellen dat de nationale rechtspraak die van toepassing is op de ontkenning en/of het bagatelliseren van de Holocaust ook van toepassing zou zijn op de in dit artikel genoemde gedraging.

3.1.4. *Het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de misdaden die zijn vastgelegd in het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal*

Het kaderbesluit verplicht de lidstaten het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van misdaden tegen de vrede, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid die door grote oorlogsmisdadigers van de Europese asmogendheden zijn gepleegd, strafbaar te stellen. Dergelijke gedragingen kunnen als specifieke uitingen van antisemitisme worden beschouwd als zij van dien aard zijn dat zij geweld of haat dreigen aan te wakkeren. Het is daarom essentieel dat zij op grond van het nationale strafrecht strafbaar zijn⁶.

Deze bepaling kan worden omgezet zonder specifieke verwijzing naar het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal, zolang duidelijk is dat zij verwijst naar specifieke historische misdaden die door de Europese asmogendheden zijn gepleegd. FR, CY, LU en SK verwijzen expliciet naar het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal. FR beperkt zich daarentegen tot het *in twijfel trekken* van misdaden en LU verwijst niet naar misdaden tegen de vrede.

Zes lidstaten (BE, CZ, DE, LT, HU en AT) verwijzen naar het *nationaalsocialistische regime* of naar *nazi-Duitsland* als de belangrijke daders van dergelijke misdaden. Van deze zes landen verwijst BE alleen naar genocide, terwijl CZ en HU verwijzen naar genocide en andere misdaden tegen de menselijkheid. RO verwijst naar het ontkennen en vergoelijken van de Holocaust en verwijst enkel naar het *minimaliseren* met betrekking tot het uitdelen van materiaal. SI verwijst naar het ontkennen, vergoelijken en bagatelliseren van de Holocaust. LT en PT beperken het strafbaar stellen door te verwijzen naar misdaden die door het nationaalsocialistische regime zijn gepleegd *tegen respectievelijk de Litouwse of de Poolse natie of burgers*. PL verwijst in dit verband enkel naar het ontkennen.

De overige vijftien lidstaten (BG, DK, EE, EL, IE, ES, HR, IT, LV, MT, NL, PT, FI, SE en UK) hebben geen specifieke bepalingen op grond waarvan deze gedragingen strafbaar zijn. NL, FI en UK hebben rechterlijke beslissingen voorgelegd met veroordeling van het bagatelliseren, vergoelijken en ontkennen van de Holocaust, op basis van de strafbaarstelling van respectievelijk het aanzetten tot haat, etnische agitatie en het aanwakkeren van haat.

3.1.5. *Facultatieve voorwaarden*

Bepaalde lidstaten hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid waarin artikel 1, lid 2, voorziet, op basis waarvan lidstaten ervoor kunnen kiezen enkel haatuitingen te bestraffen (1) die van dien aard zijn dat zij de openbare orde dreigen te verstoren of (2) die bedreigend, kwetsend of beledigend zijn. CY en SI zetten deze bepaling om door te voorzien in de beide alternatieven. In AT is het aanzetten tot geweld (en niet tot haat) een misdrijf wanneer dat van dien aard is dat het de openbare orde dreigt te verstoren. DE verbindt aan al het bovenvermelde gedrag de voorwaarde dat het van dien aard moet zijn dat het de openbare orde zou kunnen verstoren. Evenzo blijkt uit de rechtspraak in HU dat bij dergelijke gedragingen bepalend is of zij al dan niet de openbare orde dreigen te verstoren. In MT lijkt het aanzetten tot geweld of haat een misdrijf te vormen wanneer het bedreigend, kwetsend of

⁶ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft gesteld dat het ontkennen van misdaden tegen de menselijkheid een van de meest ernstige vormen van door ras ingegeven smaad jegens de Joden is, en van aanzetten tot haat ten aanzien van de Joden (*Garaudy/Frankrijk*, arrest van 24.6.2003). Voorts zou het ontkennen of het herzien van duidelijk vastgestelde historische feiten, zoals de Holocaust, worden onttrokken aan de bescherming van artikel 10 [vrijheid van meningsuiting] door artikel 17 [verbod van misbruik van recht] van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (*Lehideux en Isorni/Frankrijk*, arrest van 23.9.1998).

beledigend is, terwijl, zoals in LT, het vergoelijken, ontkennen of bagatelliseren afhankelijk is van een van de beide opties. IE en UK verbinden aan het aanwakkeren van haat de voorwaarde dat het bedreigend, kwetsend of beledigend moet zijn.

Met betrekking tot de optie waarin artikel 1, lid 4, voorziet, hebben FR, CY, LT, LU, MT, RO en SK ervoor gekozen de optie te gebruiken met betrekking tot het publiekelijk ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in het Statuut van het Internationaal Strafhof vastgelegde misdaden. CY, LT, LU, RO en SK maken van deze mogelijkheid gebruik met betrekking tot het publiekelijk ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal vastgelegde misdrijven⁷.

3.2. Medeplichtigheid en aanzetting (artikel 2)

Wat artikel 2 betreft, dat handelt over de medeplichtigheid bij en aanzetting tot de in artikel 1 genoemde misdrijven, passen bijna alle lidstaten de algemene horizontale regels voor dergelijke gedrag toe⁸.

3.3. Strafrechtelijke sancties (artikel 3)

De grote meerderheid van de lidstaten heeft de bepaling uitgevoerd die luidt dat gedrag waarbij sprake is van haatuitingen strafbaar moet worden gesteld met een *maximum* van ten minste één tot drie jaar gevangenisstraf. De maximale sanctie met betrekking tot haatuitingen varieert van één jaar (BE) tot zeven jaar (UK, in geval van "conviction on indictment" (veroordeling door een Crown Court)) en in verschillende lidstaten (BE, EL, IE, FR, CY, LV, LT, LU, NL, PL, RO, FI, SE en UK) hebben de rechters de mogelijkheid een boete op te leggen als alternatief voor een gevangenisstraf. Met betrekking tot het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van misdaden varieert de maximale sanctie van één jaar gevangenisstraf en een boete (BE) tot twintig jaar gevangenisstraf (AT). DE, FR, CY, LV, LT en RO bieden de rechters de mogelijkheid een boete of een andere sanctie op te leggen.

3.4. Racistische en xenofobe haatmisdrijven (artikel 4)

In het kaderbesluit is bepaald dat de lidstaten in hun strafrecht racistische en xenofobe motieven moeten vermelden, dan wel ervoor moeten zorgen dat dergelijke motieven door de rechter in aanmerking worden genomen bij de bepaling van de strafmaat. Racistische en xenofobe motieven zijn discriminerend van aard en hebben een impact op individuen, groepen en de gemeenschap als geheel. De lidstaten moeten er dan ook voor zorgen dat dergelijke motieven correct worden geïdentificeerd en aangepakt.

Vijftien lidstaten (CZ, DK, EL, ES, HR, IT, CY, LV, LT, MT, AT, RO, FI, SE en SK) hebben gebruik gemaakt van de eerste optie waarin artikel 4 voorziet, door in hun strafrecht te bepalen dat racistische en xenofobe motieven met betrekking tot *alle misdaden moeten* worden beschouwd als een verzwarende omstandigheid. Acht lidstaten (BE, BG, DE, FR, HU, PL, PT en UK) hebben bepaald dat racistische of xenofobe motieven als een verzwarende omstandigheid moeten worden beschouwd met betrekking tot bepaalde (vaak gewelddadige) misdrijven zoals moord, het veroorzaken van een ernstig lichamelijk letsel en ander geweld jegens een persoon of eigendom. Van deze lidstaten hebben er drie ook gebruik gemaakt van de tweede optie waarin artikel 4 voorziet. Zij hebben strafrechtelijke bepalingen vastgesteld op grond waarvan de rechter racistische motieven in overweging *kan* nemen (BE) of hebben via hun rechtspraak en gedetailleerde statistieken bewezen dat racistische en xenofobe motieven in overweging worden genomen (DE en UK).

⁷ Deze optie kan niet worden gebruikt met betrekking tot het vergoelijken van deze misdaden.

⁸ Enkel MT lijkt te voorzien in een specifieke bepaling inzake medeplichtigheid bij en aanzetting tot dergelijke misdrijven.

PL, PT en SI verwijzen naar algemene strafrechtelijke bepalingen op grond waarvan de algemene motieven van daders in overweging moeten worden genomen en EE verwijst naar de verzwarende omstandigheid van andere basismotieven. HU verwijst naar een groot aantal geregistreerde haatmisdrijven en -veroordelingen, maar heeft nog geen relevante rechtspraak voorgelegd. NL verwijst naar officiële richtsnoeren die bepalen dat racistische en xenofobe motieven in aanmerking moeten worden genomen. IE en LU stellen daarentegen alleen dat motieven altijd door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen.

3.5. Aansprakelijkheid van rechtspersonen en toepasselijke sancties (artikelen 5 en 6)

Rechtspersonen moeten aansprakelijk worden gesteld voor haatuitingen van een persoon die in de rechtspersoon een *leidende positie* bekleedt of wanneer als gevolg van gebrekkig toezicht door die persoon gelegenheid is gegeven tot haatuitingen van een persoon die onder diens gezag staat. De lidstaten zijn op grond van het kaderbesluit niet verplicht strafrechtelijke sancties op te leggen, maar de sancties moeten wel in alle gevallen *doeltreffend, evenredig en afschrikkend* zijn.

Bijna alle lidstaten (met uitzondering van EL, ES, IT en SK⁹) behandelen in hun wetgeving de aansprakelijkheid van rechtspersonen in het geval van haatuitingen. De meeste lidstaten doen dat door horizontale strafrechtelijke bepalingen vast te leggen¹⁰ en strafrechtelijke geldboetes op te leggen.

Artikel 5 moet worden omgezet ten aanzien van *alle* personen die ten behoeve van de rechtspersoon handelen. In een aantal lidstaten is de wetgeving (BE, DK en LU) op dit gebied onduidelijk. Andere lidstaten lijken voorwaarden toe te voegen. In BG moet het gedrag hebben geleid tot de *verrijking van de rechtspersoon*, in HR moet het misdrijf in strijd zijn met de verplichtingen van de rechtspersoon en in HU mag enkel actie worden ondernomen tegen een rechtspersoon indien de rechter *eerst* een straf heeft opgelegd aan een natuurlijk persoon.

3.6. Grondwettelijke bepalingen en fundamentele beginselen (artikel 7)

FR, HU, SE en UK hebben in hun kennisgeving naar artikel 7 van het kaderbesluit verwezen.

De Commissie kijkt er nauwgezet op toe dat de omzetting van het kaderbesluit in volledige overeenstemming is met de in het Handvest van de grondrechten verankerde grondrechten, zoals zij ook uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien.

Zoals is vastgelegd in het Handvest van de grondrechten en in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, moet elke beperking van de uitoefening van de fundamentele rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen beperkingen slechts worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen¹¹.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft erkend dat tolerantie en eerbiediging van de gelijke waarde van alle mensen de grondslag vormt van een democratische en

⁹ SK voorziet in een soort indirecte aansprakelijkheid door de inbeslagneming van een som geld mogelijk te maken.

¹⁰ FR beschikt over een specifiek systeem voor bepaalde misdrijven die via de pers zijn gepleegd, dat de aansprakelijkheid van rechtspersonen uitsluit.

¹¹ Zoals vastgelegd in artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten, en in artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, wat specifiek de vrijheid van meningsuiting betreft.

pluralistische samenleving. Voorts heeft het gesteld dat opmerkingen die ingaan tegen de fundamentele waarden van het Verdrag, niet de op grond van artikel 10 (vrijheid van meningsuiting) toegekende bescherming mogen genieten¹².

3.7. Instellen van onderzoek of vervolging (artikel 8)

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat het instellen van een onderzoek naar of de vervolging van haatuitingen, ten minste in de ernstigste gevallen, niet afhankelijk is van aangifte of beschuldiging door het slachtoffer van de gedraging. De meeste lidstaten beschikken over specifieke, vaak horizontale strafrechtelijke bepalingen, die garanderen dat voor het merendeel van de misdrijven, waaronder haatuitingen, *ambtshalve* een onderzoek wordt uitgevoerd en/of een vervolging wordt ingesteld. Bepaalde lidstaten hebben rechtspraak, officiële verklaringen en andere informatie voorgelegd om te bewijzen dat deze bepaling in de praktijk wordt uitgevoerd.

3.8. Rechtsmacht (artikel 9)

Elke lidstaat heeft in zijn wetgeving het territorialiteitsbeginsel opgenomen op grond waarvan de rechtsmacht wordt gevestigd voor strafbare feiten met betrekking tot haatuitingen die *geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied zijn begaan*. Voorts heeft elke lidstaat, met uitzondering van IE en UK, strafrechtelijke bepalingen meegedeeld die de rechtsmacht specifiek uitbreiden tot gedragingen die *door een van zijn onderdanen zijn begaan*. IT, PT en RO lijken haatuitingen van deze rechtsbevoegdheidsregel uit te sluiten.

Met betrekking tot rechtspersonen hebben 21 lidstaten geen afdoende informatie verstrekt over de omzetting van de regel dat een lidstaat zijn rechtsmacht moet vestigen ten aanzien van gedragingen die *tot voordeel strekken van een rechtspersoon met hoofdkantoor op het grondgebied van die lidstaat*.

Online haatuitingen zijn een van de meest voorkomende uitingen van racisme en vreemdelingenhaat. De lidstaten moeten daarom in staat zijn in dergelijke gevallen in te grijpen. Bij het vestigen van zijn rechtsmacht ten aanzien van gedragingen die op zijn grondgebied hebben plaatsgevonden, moet een lidstaat ervoor zorgen dat zijn rechtsmacht zich uitstrekt tot gevallen waarin de gedragingen via een informatiesysteem zijn begaan en de dader, of het materiaal dat via dat systeem wordt aangeboden, zich op zijn grondgebied bevindt. Het lijkt erop dat enkel CY deze rechtsbevoegdheidsregels volledig in zijn wetgeving heeft omgezet. In de wetgeving van DK, MT en SI wordt specifiek verwezen naar informatiesystemen en HR verwijst naar strafbare feiten die via de elektronische pers worden gepleegd. CZ, LU, HU, AT, PT, RO, SK en SE zeggen dat hun algemene rechtsbevoegdheidsregels online haatuitingen bestrijken, maar hebben geen gedetailleerde informatie meegedeeld. BE, BG, DE, FR en UK hebben daarentegen rechtspraak voorgelegd die bewijst dat hun rechters bevoegd zijn voor zaken waarbij sprake is van informatiesystemen. Het lijkt erop dat de meeste van deze lidstaten zich bevoegd verklaren wanneer de dader fysiek aanwezig is/verblijft in het betrokken rechtsgebied of wanneer het materiaal daar toegankelijk was of duidelijk bestemd was voor de burgers van dat land.

4. AANBEVOLEN PRAKTIJEN TER BEVORDERING VAN DE UITVOERING VAN HET KADERBESLUIT

Uit informatie die de lidstaten hebben verstrekt, is gebleken dat de voor onderzoek en vervolging verantwoordelijke autoriteiten praktische instrumenten en vaardigheden nodig hebben om de strafbare feiten die onder dit kaderbesluit vallen op te sporen en aan te pakken,

¹² Arresten van 4.12.2003 (*Gündüz/Turkije*) en 24.6.2003 (*Garaudy/Frankrijk*).

en voor de interactie en communicatie met slachtoffers¹³. Zij moeten voldoende kennis hebben van de relevante wetgeving en beschikken over duidelijke richtsnoeren.

Speciale politie-eenheden voor haatmisdrijven, speciale openbare aanklagers voor haatuitingen en -misdrijven, gedetailleerde richtsnoeren en specifieke opleiding van politie, openbare aanklagers en rechters zijn goede praktijken die de uitvoering van de wetgeving zouden kunnen bevorderen.

Ook de uitwisseling van informatie en goede praktijken door rechtshandhavingfunctionarissen, openbare aanklagers en rechters, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden samen te brengen, kan daartoe bijdragen.

Online haatuitingen zijn specifiek van aard; het is onder meer moeilijk de auteurs van illegale online-inhoud te identificeren en dergelijke inhoud te verwijderen. Bijgevolg vereisen zij van rechtshandavings- en justitiële autoriteiten specifieke expertise, middelen en grensoverschrijdende samenwerking.

Haatuitingen en -misdrijven worden vaak onvoldoende gemeld¹⁴. Gezien de aard van deze misdrijven, nemen slachtoffers vaak hun toevlucht tot slachtofferhulp, in de plaats van aangifte te doen bij de politie. Om de slachtoffers van haatuitingen en -misdrijven te beschermen, is het dan ook essentieel dat de richtlijn inzake slachtoffers zo spoedig mogelijk wordt uitgevoerd.

Betrouwbare, vergelijkbare en systematisch verzamelde gegevens kunnen de effectieve uitvoering van het kaderbesluit bevorderen. Incidenten waarbij sprake is van haatuitingen en -misdrijven en de gegevens omtrent een zaak moeten altijd worden geregistreerd, zodat kan worden nagegaan in hoeverre er wordt vervolgd en bestraft. De verzameling van gegevens met betrekking tot haatuitingen en -misdrijven gebeurt niet overal in de EU op dezelfde manier. Hierdoor is een betrouwbare vergelijking van de lidstaten niet mogelijk¹⁵. De Commissie heeft de lidstaten verzocht haar gegevens te verstrekken over de frequentie van haatuitingen en -misdrijven en de strafrechtelijke reactie daarop. De bijlage bij dit verslag bevat de gegevens van zeventien lidstaten.

Racistisch en xenofob gedrag van opinieleiders kan een sociaal klimaat bevorderen waarin racisme en vreemdelingenhaat worden vergoelikt en kan zo ernstiger gedrag, zoals racistisch geweld, in de hand werken. Autoriteiten, politieke partijen en maatschappelijke organisaties kunnen door racisme en vreemdelingenhaat openlijk te veroordelen de ernst van deze gedragingen helpen inzien en racistische en xenofobe uitingen en gedragingen helpen te bestrijden¹⁶.

5. CONCLUSIE

Momenteel lijkt het erop dat een aantal lidstaten nog niet alle bepalingen van het kaderbesluit volledig en/of correct heeft omgezet, meer bepaald die welke betrekking hebben op het ontkennen, vergoelijken of verregaand bagatelliseren van bepaalde misdrijven. De meeste lidstaten beschikken over bepalingen met betrekking tot het aanzetten tot door racisme en

¹³ Racistische en xenofobe handelingen moeten worden onderzocht en moeten op passende wijze worden bestraft om de eerbiediging van de grondrechten te garanderen, zoals bevestigd door de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 6.7.2005 (*Nachova en andere/Bulgarije*), 10.3.2010 (*Cakir/België*) en 27.1.2011 (*Dimitrova en andere/Bulgarije*).

¹⁴ Zie in het bijzonder het verslag van het Europees bureau voor de grondrechten (FRA) van 2012 "*Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights*".

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Zie arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 6.7.2006 (*Erbakan/Turkije*) en 16.7.2009 (*Féret/België*).

vreemdelingenhaat ingegeven geweld en haat, maar die lijken de bepalingen over de strafbare feiten die onder het kaderbesluit vallen, niet altijd volledig om te zetten. Ook met betrekking tot racistische en xenofobe motieven voor misdrijven, de aansprakelijkheid van rechtspersonen en de rechtsmacht zijn enkele hiaten vastgesteld.

De Commissie is van mening dat de volledige en correcte omzetting van het kaderbesluit een eerste stap is om racisme en vreemdelingenhaat overal in de EU door middel van het strafrecht op een gelijke wijze effectief te bestrijden.

De Commissie zal in 2014 met het oog op de volledige en correcte omzetting van het kaderbesluit de dialoog aangaan met de lidstaten, met inachtneming van het Handvest van de grondrechten en in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting en vereniging¹⁷.

¹⁷ Zie artikel 10 van Protocol nr. 36 van het Verdrag van Lissabon. Inbreukprocedures met betrekking tot het kaderbesluit kunnen pas vanaf 1 december 2014 worden ingeleid.



Brussels, 27.1.2014
COM(2014) 27 final

**REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND
THE COUNCIL**

**on the implementation of Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating
certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law**

{SWD(2014) 27 final}

1. INTRODUCTION

All forms and manifestations of racism and xenophobia are incompatible with the values upon which the EU is founded. The Lisbon Treaty provides that the Union shall endeavour to ensure a high level of security through measures to prevent and combat crime, racism and xenophobia¹.

Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law² (hereinafter ‘the Framework Decision’) was adopted unanimously on 28 November 2008, after seven years of negotiations. The complicated nature of these negotiations was mainly due to the disparity of the Member States’ legal systems and traditions as regards protection of the right to freedom of expression and its limits, and yet there was enough common ground to define a Union-wide criminal-law approach to the phenomenon of racism and xenophobia in order to ensure that the same behaviour constitutes an offence in all Member States and that effective, proportionate and dissuasive penalties are provided for natural and legal persons having committed or being liable for such offences.

The fight against racism and xenophobia must be framed within a fundamental rights context: the Framework Decision is based on the need to protect the rights of individuals, groups and society at large by penalising particularly serious forms of racism and xenophobia while respecting the fundamental rights of freedom of expression and association. It thereby embodies ‘the vital importance of combating racial discrimination in all its forms and manifestations’, as underlined by the European Court of Human Rights, which has upheld that it may be necessary in ‘democratic societies to sanction or even prevent all forms of expression which spread, incite, promote or justify hatred based on intolerance’³. The Framework Decision must be applied in conformity with fundamental rights, in particular freedom of expression and association, as enshrined in the Charter of Fundamental Rights.

In accordance with Article 10(1) of Protocol No 36 to the Treaties, prior to the end of the transitional period expiring on 1 December 2014, the Commission does not have the powers to launch infringement proceedings under Article 258 TFEU with regard to Framework Decisions adopted prior to the entry into force of the Treaty of Lisbon.

The Framework Decision now requires the Commission to draw up a written report assessing the extent to which Member States have implemented all provisions of this legislation. This report is based on the transposition measures notified by Member States (see Annex) and technical information requested from them by the Commission during its analysis (including national case law, preparatory work, guidelines, etc.), as well as on information gathered from five governmental expert group meetings and a study contracted by the Commission⁴.

Member States were obliged to transmit the text of the provisions transposing into their national law the obligations imposed on them under the Framework Decision by 28 November 2010. All Member States have notified the national measures taken to comply with the Framework Decision.

¹ Article 67(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

² OJ L 328/55 of 6.12.2008.

³ ECtHR judgments of 23.9.1994 (*Jersild v. Denmark*) and 6.7.2006 (*Erbakan v. Turkey*). See also the judgment of 9.7.2013 (*Vona v Hungary*), specifically on freedom of assembly and association.

⁴ Study on the legal framework applicable to racist or xenophobic hate speech and hate crime in the EU Member States (JUST/2011/EVAL/FW/0146/A4).

2. MAIN ELEMENTS OF THE FRAMEWORK DECISION

The Framework Decision defines a common criminal-law approach to certain forms of racism and xenophobia, namely with regard to two types of offences, commonly known as racist and xenophobic hate speech and hate crime⁵.

As regards ‘hate speech’, Member States must ensure that the following intentional conduct is punishable when directed against a group of persons or a member of such a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin:

- publicly inciting to violence or hatred, including by public dissemination or distribution of tracts, pictures or other material;
 - publicly condoning, denying or grossly trivialising
 - crimes of genocide, crimes against humanity and war crimes as defined in Articles 6, 7 and 8 of the Statute of the International Criminal Court (hereinafter ‘ICC’); or
 - the crimes defined in Article 6 of the Charter of the International Military Tribunal appended to the London Agreement of 8 August 1945,
- when the conduct is carried out in a manner likely to incite violence or hatred against such a group or one or more of its members.

Under Article 1(2) of the Framework Decision, Member States may choose to punish *only* conduct which is either (i) carried out in a manner likely to disturb public order or (ii) which is threatening, abusive or insulting. Under Article 1(4), any Member State may make punishable the act of denying or grossly trivialising the above-mentioned crimes *only* if these crimes have been established by a final decision of a national court of this Member State and/or an international court, or by a final decision of an international court only. This possibility is not provided for the act of condoning the above-mentioned crimes.

With regard to ‘hate crime’, Member States must ensure that racist and xenophobic motivation is considered as an aggravating circumstance, or alternatively that such motivation may be taken into account by the courts in determining the applicable penalties.

3. TRANSPOSITION BY THE MEMBER STATES

3.1. Racist and xenophobic hate speech (Article 1)

3.1.1. *Public incitement to violence or hatred*

While the criminal codes of most Member States contain provisions that deal with conduct falling under ‘incitement to violence or hatred’, the terminology used (‘provoking’, ‘stirring up’, ‘propagation’, ‘promoting’, ‘instigating’, ‘urging’, etc.) and the criteria applied vary. DK, FI and SE do not have specific provisions for the conduct of incitement and use provisions which incriminate threatening, insulting, abusive, defamatory or contemptuous language on the basis of race, colour, religion or belief, national or ethnic origin.

The majority of Member States make specific reference to both violence and hatred (BE, BG, DE, EE, ES, EL, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT, SI, SK). The incrimination of public incitement to both violence and hatred is relevant for the effectiveness of this instrument. Whereas EE, EL and PT make reference to both terms, EE requires a resulting danger to the life, health and property of a person, EL incriminates inciting *to acts or actions likely to lead to hatred or violence* and PT requires an additional organisational element on

⁵ These terms are not, however, used by the Framework Decision.

the part of alleged perpetrators, neither of which is provided for by the Framework Decision. While CZ, IE, HU, PL, RO and UK legislation expressly mentions only hatred, IE and UK consider the concept of violence to be effectively covered by the term hatred, CZ considers it to be covered in certain circumstances, and HU considers it to be covered through national case law.

Under the Framework Decision, the victims of incitement comprise a group of persons or a member of such group. Twelve Member States (BE, DE, EL, FR, HR, CY, LT, LU, MT, AT, PT and SK) expressly mention groups and individual members in accordance with the Framework Decision; in NL incitement to hatred is directed *against persons* while incitement to violence is directed against *a person*. Eight Member States (CZ, DK, IE, ES, HU, RO, FI and SE) only make express reference to a group of people. Seven Member States make no express reference to groups or individuals. According to BG, LV, PL and SI, their respective offences cover acts against both groups and individuals; EE, IT and UK have provided no detailed information. In EE incitement is incriminated if it results in danger of a person.

The Framework Decision comes into play when the victims of incitement are defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin. The list of grounds has not been transposed in all Member States but the objective appears to be generally met. BE, HR, CY and SK make express mention of all the grounds and LU appears to have done so with family status corresponding to the term descent. DK, IE, AT, PT, SE and UK mention all the grounds apart from descent, while BG, DE, ES, FR, IT, LV and HU omit references to both colour and descent. MT and SI omit references to descent and national origin, while LT makes no mention of colour and ethnic origin. CZ, EL, NL, PL and RO omit references to colour, descent and national origin. The term origin (EE, FR, SI and FI) and ethnic origin (RO) can be considered to be of equal meaning to the term descent. The term nationality (BG and LT) appears not to reflect the broader meaning of the term national origin.

3.1.2. *Public dissemination or distribution of tracts, pictures or other material inciting to violence or hatred*

The Framework Decision stipulates that acts of public incitement to violence or hatred by public dissemination or distribution of tracts, pictures or other material shall also be criminalised, indicating that not only oral communication should be covered. As required, the majority of Member States mention the specific means of dissemination in the provisions dealing with the offence itself (BE, BG, DE, EL, IE, FR, HR, CY, LT, LU, MT, NL, PL, PT and UK). However, other Member States refer to general interpretation sections of the Criminal Code (CZ, HU and SK) or point to official reports (FI) or preparatory works (SE) on the matter. LV refers to case law in which online communication is penalised. ES uses the expression *disseminates offensive information* and IT the term *propagates ideas*. EE, AT and SI stipulate only that the act must be committed publicly and DK publicly or with the intention of wider dissemination.

3.1.3. *Public condoning, denial or gross trivialisation of genocide, crimes against humanity and war crimes*

The Framework Decision stipulates that Member States must criminalise the public condoning, denial and gross trivialisation of the crimes defined in Articles 6, 7 and 8 of the Statute of the ICC (crimes of genocide, crimes against humanity and war crimes), directed against a group of persons or a member of such a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin when the conduct is carried out in a manner likely to incite to violence or hatred against such a group or a member of such a group.

This provision can be transposed without an express reference to the ICC Statute if the relevant national legislation provides for definitions of genocide, crimes against humanity and war crimes which mirror the Statute. Eight Member States (BG, HR, CY, LU, LT, MT, SI and SK) criminalise the three types of conduct (i.e. publicly condoning, denying and grossly trivialising). CY, LU, MT, SI and SK make express reference to, or very closely reproduce, the aforementioned articles of the Statute. SK requires that the conduct must vilify or threaten the group or individual.

Seven Member States do not expressly refer to all three types of conduct, with ES, FR, IT and PL referring only to condoning, PT to denying and LV and RO to condoning or denying (RO incriminates *minimisation* only through distribution of materials). LV and PT refer to all international crimes while RO refers to genocide and crimes against humanity, and ES and IT only to genocide.

In terms of the requisite effect of the conduct being likely to incite to violence or hatred, FR, IT, LV, LU and RO do not require that the conduct be carried out in a manner likely to incite to violence and hatred, while BG, ES, PT and SI require more than a mere likelihood of incitement.

Thirteen Member States (BE, CZ, DK, DE, EE, EL, IE, HU, NL, AT, FI, SE and UK) have no criminal-law provisions governing this conduct. DE and NL state that national case law applicable to Holocaust denial and/or trivialisation would also apply to the conduct covered by this article.

3.1.4. *Public condoning, denial or gross trivialisation of the crimes defined in the Charter of the International Military Tribunal*

The Framework Decision obliges Member States to criminalise the public condoning, denial and gross trivialisation of crimes against peace, war crimes and crimes against humanity committed by major war criminals of the European Axis countries. Such conduct can be considered as a specific manifestation of antisemitism when it takes place in a way that is likely to incite to violence or hatred. It is therefore essential that this conduct be incriminated under national penal codes.⁶

This provision can be transposed without a specific reference to the Charter of the International Military Tribunal, as long as it is evident that it refers to specific historical crimes committed by the European Axis countries. FR, CY, LU and SK make explicit reference to the Charter of the International Military Tribunal, but FR law is currently limited to *contesting* crimes and LU law does not refer to crimes against peace.

Six Member States (BE, CZ, DE, LT, HU and AT) make reference to the *National Socialist regime* or *Nazi Germany* as the relevant perpetrators of these crimes. Of these 6, BE makes specific reference to genocide only, while CZ and HU refer to genocide and other crimes against humanity. RO makes reference to denial and condoning of the Holocaust, referring to *minimisation* only in relation to the distribution of materials. SI refers to denial, condoning and trivialisation of the Holocaust. LT and PL limit the incrimination by referring to crimes committed by the National Socialist regime *against the Lithuanian or Polish nation or citizens*, respectively, with PL making reference only to denial in this respect.

⁶ The ECtHR has stated that ‘*denying crimes against humanity constitutes one of the most serious forms of racial defamation of Jews and of incitement to hatred of them*’ (*Garaudy v. France*, judgment of 24.6.2003). Moreover, the denial or revision of ‘*clearly established historical facts — such as the Holocaust — [...] would be removed from the protection of Article 10 [freedom of expression] by Article 17*’ [prohibition of abuse of rights] of the ECHR (*Lehideux and Isorni v. France*, judgment of 23.9.1998).

The remaining 15 Member States (BG, DK, EE, EL, IE, ES, HR, IT, LV, MT, NL, PT, FI, SE and UK) have no specific provisions criminalising this form of conduct. NL, FI and UK have submitted sentencing rulings for trivialisation, condoning and denial of the Holocaust, based on criminal-law provisions punishing respectively incitement, ethnic agitation or stirring up of hatred.

3.1.5. *Optional qualifiers*

Certain Member States have made use of the option provided by Article 1(2) allowing Member States to punish only hate speech which is either (i) carried out in a manner likely to disturb public order or ii) which is threatening, abusive or insulting. CY and SI mirror this provision by providing for both alternatives mentioned. AT makes the crime of incitement to violence (not to hatred) dependent on it being likely to disturb public order. DE makes all conduct mentioned above dependent on being capable of disturbing the public peace. Similarly, HU case law points to such conduct being dependent on a likely disturbance of public peace. MT appears to make the crime of incitement to violence or hatred dependent on it being threatening, abusive or insulting while, like LT, the crime of condoning, denial or trivialisation is dependent on either of the two options. IE and the UK make the conduct of stirring up hatred dependent on it being threatening, abusive or insulting.

As regards the option provided by Article 1(4), FR, CY, LT, LU, MT, RO and SK have chosen to use it in relation to the conduct of publicly denying or grossly trivialising the crimes defined in the ICC Statute. CY, LT, LU, RO and SK use this possibility in relation to the conduct of publicly denying or grossly trivialising the crimes defined in the Charter of International Military Tribunal⁷.

3.2. **Instigation, aiding and abetting (Article 2)**

With regard to Article 2, which deals with the instigation and aiding and abetting of the crimes listed in Article 1, practically all Member States apply the general, horizontal rules regulating such behaviour⁸.

3.3. **Criminal penalties (Article 3)**

The large majority of Member States have implemented the requirement that conduct involving hate speech is punishable by criminal penalties of *a maximum* of at least between 1 and 3 years of imprisonment. The maximum penalty in relation to hate speech ranges from 1 year (BE) to 7 years (UK, in the case of a conviction on indictment), and several Member States (BE, EL, IE, FR, CY, LV, LT, LU, NL, PL, RO, FI, SE and UK) afford the courts the option of imposing a fine as an alternative to imprisonment. The maximum penalty in relation to public condoning, denial or gross trivialisation of crimes ranges from 1 year and a fine (BE) to 20 years (AT), with DE, FR, CY, LV, LT and RO giving the courts the alternative of imposing a fine or other penalty.

3.4. **Racist and xenophobic hate crime (Article 4)**

The Framework Decision requires Member States to specifically address racist and xenophobic motivation in their criminal codes or, alternatively, ensure that their courts take such motivation into consideration in the determination of penalties. Due to the discriminatory nature of racist and xenophobic motives and their impact on individuals, groups and society at large, Member States must ensure that racist and xenophobic motives are properly unmasked and adequately addressed.

⁷ This option cannot be used for the act of condoning these crimes.

⁸ It appears that only MT dedicates a specific provision to instigation, aiding and abetting of these crimes.

Fifteen Member States (CZ, DK, EL, ES, HR, IT, CY, LV, LT, MT, AT, RO, FI, SE and SK) have made use of the first option provided for in Article 4 by stipulating in their criminal codes that racist and xenophobic motivation *shall* be considered an aggravating circumstance with regard to *all crimes*. Eight Member States (BE, BG, DE, FR, HU, PL, PT and UK) stipulate that a racist or xenophobic motivation shall be considered an aggravating circumstance with regard to certain (often violent) crimes such as murder, serious bodily harm and other violence against persons or property. Three Member States out of the latter group also use the second option provided for in Article 4, as they have criminal-law provisions stating that racist motivation *may* be taken into account by the courts (BE) or have provided case law and detailed statistics which demonstrate that racist and xenophobic motivation is taken into consideration (DE and UK).

PL, PT and SI refer to general criminal-law provisions which stipulate that the general motivation of the perpetrator shall be considered and EE refers to the aggravating circumstance of other base motives. HU refers to a considerable amount of registered hate crimes and convictions but has not yet provided the relevant case law. NL refers to an official guidance document which states that racist or xenophobic motivation should be taken into account, while IE and LU simply state that motivation can always be considered by the courts.

3.5. Liability of legal persons and applicable penalties (Articles 5 and 6)

Legal persons must be held liable for hate speech committed by a person who has a *leading position* within the legal person or where lack of supervision by such a person has enabled the hate speech to be carried out by a person under its authority. While the Framework Decision does not oblige Member States to impose criminal sanctions, penalties must, in all cases, be *effective, proportionate and dissuasive*.

The legislation of most Member States (apart from EL, ES, IT and SK⁹) addresses the liability of legal persons in the case of hate speech, the majority regulating the matter by means of horizontal criminal code provisions¹⁰ and the imposition of criminal fines.

Article 5 must be transposed with regard to *all* persons acting for the benefit of the legal person. Some national laws are not clear on this point (BE, DK and LU). Others seem to add conditions, such as the effect that the legal person must have *enriched itself* (BG), the requirement that *the crime violates any duty of the legal person* (HR) and the rule that action may only be taken against a legal person if the court had *previously* imposed punishment on a natural person (HU).

3.6. Constitutional rules and fundamental principles (Article 7)

FR, HU, SE and UK have referred to Article 7 of the Framework Decision in their notifications.

The Commission pays particular attention to ensuring that the transposition of the Framework Decision fully respects all fundamental rights as enshrined in the Charter of Fundamental Rights, which result also from the constitutional traditions common to the Member States.

As established by the Charter of Fundamental Rights and the European Convention on Human Rights, any limitation on the exercise of fundamental rights and freedoms must be provided for by law and respect the essence of those rights and freedoms. Subject to the principle of proportionality, limitations may only be made if they are necessary and genuinely meet

⁹ SK provides for a form of indirect liability by allowing for the ‘seizure of a monetary sum’.

¹⁰ FR has a specific system for certain crimes committed via the press which excludes liability of legal persons.

objectives of general interest recognised by the Union or the need to protect the rights and freedoms of others¹¹.

The European Court of Human Rights has recognised that tolerance and respect for the equal dignity of all human beings constitute the foundations of a democratic, pluralistic society. Furthermore it has held that remarks directed against the Convention's underlying values could not be allowed to enjoy the protection afforded under Article 10 (freedom of expression)¹².

3.7. Initiation of investigation or prosecution (Article 8)

Member States must ensure that investigations into or prosecution of hate speech are not dependent on a report or an accusation made by the victim, at least in the most serious cases. While the majority of Member States have specific, often horizontal criminal-law provisions which ensure *ex officio* investigation and/or prosecution in the case of the majority of crimes, including hate speech, certain Member States have provided case law, official statements and other information to show that this provision is implemented in practice.

3.8. Jurisdiction (Article 9)

The legislation of every Member State includes the territoriality principle under which jurisdiction for hate speech offences is established with regard to conduct committed *in whole or in part within its territory*. All Member States apart from IE and UK have also notified criminal-law rules which specifically extend their jurisdiction to conduct committed *by one of (their) nationals*. IT, PT and RO appear to exclude hate speech from this latter jurisdictional rule.

Concerning legal persons, 21 Member States have provided no conclusive information as regards the transposition of the rule that jurisdiction must be established when the conduct has been committed *for the benefit of a legal person that has its head office in the territory of that Member State*.

Online hate speech is one of the most prevalent ways of manifesting racist and xenophobic attitudes. Consequently, Member States should have the means to intervene in cases of online hate speech. When establishing jurisdiction over conduct committed within their territory, Member States must ensure that their jurisdiction extends to cases where the conduct is committed through an information system, and the offender or materials hosted in that system are in its territory. It appears that only CY fully transposes these jurisdictional rules into its legislation. The legislation of DK, MT and SI makes specific reference to information systems, and HR refers to the offence being committed through electronic press. CZ, LU, HU, AT, PT, RO, SK and SE say that their general jurisdictional rules cover online hate speech situations but have provided no detailed information. On the other hand, BE, BG, DE, FR and UK have provided case law to show that their courts have taken cognizance of cases involving information systems, the majority of which appear to establish jurisdiction when the offender is physically present/resident in the relevant jurisdiction or when the material was accessible in that jurisdiction or clearly addressed to that country's public.

¹¹ Provided by Article 52(1) of the Charter of Fundamental Rights, and similarly by Article 10(2) of the European Convention on Human Rights specifically in relation to freedom of expression.

¹² Judgments of 4.12.2003 (*Gündüz v. Turkey*) and of 24.6.2003 (*Garaudy v. France*).

4. SUGGESTED PRACTICES TO STRENGTHEN THE IMPLEMENTATION OF THE FRAMEWORK DECISION

The information obtained from Member States has shown that the authorities responsible for investigation and prosecution need practical tools and skills to be able to identify and deal with the offences covered by the Framework Decision, and to interact and communicate with victims.¹³ They should have sufficient knowledge of relevant legislation and clear guidelines.

The existence of special police hate crime units, special prosecutors' offices for hate speech and crime, detailed guidelines, as well as specific training for police, prosecutors and judges are good practices which may support the implementation of this legislation.

The exchange of information and good practices by bringing together law enforcement officials, prosecutors and judges, civil society organisations and other stakeholders can also contribute to better implementation.

Due to its special character, including the difficulty of identifying the authors of illegal online content and removing such content, hate speech on the internet creates special demands on law enforcement and judicial authorities in terms of expertise, resources and the need for cross-border cooperation.

Underreporting is common for hate speech and hate crime¹⁴. Due to the nature of these crimes, victims often resort to victim-support services, rather than reporting the crime to the police. Speedy implementation of the Victims' Directive is thus essential in order to protect victims of hate speech and crime.

The existence of reliable, comparable and systematically collected data can contribute to more effective implementation of the Framework Decision. Reported incidents of hate speech and hate crime should always be registered, as well as their case history, in order to assess the level of prosecutions and sentences. Data collection on hate speech and hate crime is not uniform across the EU and consequently does not allow for reliable cross-country comparisons¹⁵. The Commission has asked all Member States to provide it with figures about the incidence and the criminal response to hate speech and hate crime. Data submitted by 17 Member States are presented in the Annex to this Report.

Racist and xenophobic attitudes expressed by opinion leaders may contribute to a social climate that condones racism and xenophobia and may therefore propagate more serious forms of conduct, such as racist violence. Public condemnation of racism and xenophobia by authorities, political parties and civil society contributes to acknowledging the seriousness of these phenomena and to actively fighting against racist and xenophobic speech and behaviour¹⁶.

5. CONCLUSION

At present it appears that a number of Member States have not transposed fully and/or correctly all the provisions of the Framework Decision, namely in relation to the offences of denying, condoning and grossly trivialising certain crimes. The majority of Member States have provisions on incitement to racist and xenophobic violence and hatred but these do not

¹³ The investigation of racist or xenophobic acts and the application of appropriate sanctions is necessary in order to comply with fundamental rights as confirmed by ECtHR, judgments of 6.7.2005 (*Nachova and Others v. Bulgaria*), 10.3.2010 (*Cakir v. Belgium*), 27.1.2011 (*Dimitrova and Others v. Bulgaria*).

¹⁴ See, in particular, the report from the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights* 2012.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ See ECtHR judgments of 6.7.2006 (*Erbakan v Turkey*) and 16.7.2009 (*Féret v. Belgium*).

always seem to fully transpose the offences covered by the Framework Decision. Some gaps have also been observed in relation to the racist and xenophobic motivation of crimes, the liability of legal persons and jurisdiction.

The Commission therefore considers that the full and correct legal transposition of the existing Framework Decision constitutes a first step towards effectively combating racism and xenophobia by means of criminal law in a coherent manner across the EU.

The Commission will engage in bilateral dialogues with Member States during 2014 with a view to ensuring full and correct transposition of the Framework Decision, giving due consideration to the Charter of Fundamental Rights and, in particular, to freedom of expression and association¹⁷.

¹⁷ Ref. Article 10 of Protocol No 36 of the Treaty of Lisbon. Infringement procedures for Framework Decisions are not possible before 1 December 2014.